

Nachfrageorientierung in der nicht-staatlichen beruflichen Bildung: Grenzen und Möglichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher Kooperation und Finanzierung; Hintergrundpapier für den GIZ-KfW-Experten-Workshop am 10. Oktober 2013 in Berlin

Dohmen, Dieter

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dohmen, D. (2014). *Nachfrageorientierung in der nicht-staatlichen beruflichen Bildung: Grenzen und Möglichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher Kooperation und Finanzierung; Hintergrundpapier für den GIZ-KfW-Experten-Workshop am 10. Oktober 2013 in Berlin*. (FiBS-Forum, 50). Berlin: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (FiBS). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-430088>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Dieter Dohmen

**Nachfrageorientierung in der nicht-staatlichen
beruflichen Bildung – Grenzen und
Möglichkeiten staatlicher und nicht-staatlicher
Kooperation und Finanzierung**

**Hintergrundpapier für den GIZ-KfW-Experten-Workshop
am 10. Oktober 2013 in Berlin**

FiBS-Forum Nr. 50

Berlin, April 2014

ISSN 1610-3548



© 2014 Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Berlin

Nachdruck und Vervielfältigung – auch auszugsweise – sowie Weitergabe bzw. Verkauf sind nur mit ausdrücklicher schriftlicher Genehmigung der Verfasser gestattet.



**Forschungsinstitut für
Bildungs- und Sozialökonomie**

Reinhardtstr. 31 – 10117 Berlin
Tel.: 030/8471223-0 – Fax: 030/8471223-29

E-mail: fibs@fibs.eu

URL: www.fibs.eu

Gliederung

| | |
|--|----|
| 1. Einleitung und Hintergrund..... | 4 |
| 2. Handlungslogiken der Beteiligten | 5 |
| 2.1 Bildungsanbieter..... | 6 |
| 2.2 Bildungsnachfrager..... | 10 |
| 2.2.1 Individuen | 10 |
| 2.2.2 Arbeitgeber | 11 |
| 3. Steuerung | 11 |
| 4. Nachfrageorientierte Instrumente der Berufsbildungsfinanzierung | 14 |
| 4.1 Klassifizierung der Finanzierungsinstrumente..... | 14 |
| 4.2 Privat finanzierte Berufsbildung..... | 15 |
| 4.2.1 Ausbildungs- und Studiengebühren | 15 |
| 4.2.2 Unternehmensfinanzierung | 17 |
| 4.3 Staatliche Finanzierung..... | 19 |
| 4.3.1 Steueranreize | 20 |
| 4.3.2 Gutscheine | 20 |
| 4.3.3 Ausbildungsdarlehen..... | 23 |
| 4.4 Zusammenfassung..... | 24 |
| 5. Schlussfolgerungen | 27 |
| Bibliographie | 29 |

1. Einleitung und Hintergrund

Berufliche Bildung zählt zu den staatlichen Gewährleistungsaufgaben, wobei sich die „Gewährleistung“ auf unterschiedliche Parameter beziehen kann. In Industrie- und Entwicklungsländern gibt es sehr unterschiedliche Formen der beruflichen Bildung, die von „Learning on the Job“ im informellen Sektor über schulischer Berufsausbildung in privaten und/oder staatlichen Schulen bis hin zur dualen Ausbildung nach deutschem Vorbild bzw. in Anlehnung daran reicht und mit unterschiedlichen Finanzierungskonzepten bzw. unterschiedlichen Anforderungen an die verschiedenen, im Folgenden diskutierten Konzepte einhergeht.

Mit Blick auf diese thematische Breite kann das vorliegende Papier nur einen zusammenfassenden Überblick geben. Die dahinter liegenden Informationen – sei es aus Evaluationen, wissenschaftlichen Beiträgen in Büchern oder Fachzeitschriften, aber auch aus der eigenen Forschungs- und Beratungserfahrung¹ etc. – bedürfen ggf. einer weiter gehenden und detaillierteren Darstellung. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es weder eine ausgearbeitete und konsistente (ökonomische) Theorie der beruflichen Bildung (Wolter/Ryan 2011) noch ein (international) einheitliches Verständnis gibt. Auch die Literaturlage zur Frage der (nachfrageorientierten) Berufsbildungsfinanzierung bzw. übergreifend der Berufsbildungsökonomie ist relativ begrenzt (Dohmen 2007a).

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer kurzen Übersicht über zentrale Begriffe bzw. Aspekte, die es grundlegend zu unterscheiden gilt. Kapitel 2 gibt einen kurzen Überblick über wesentliche Aspekte des Entscheidungsverhaltens der beteiligten Gruppen (Stakeholder), gefolgt von Kapitel 3 mit einem kurzen Abriss steuerungsrelevanter Gesichtspunkte. Kapitel 4 gibt einem Überblick über die Kerndimensionen (ausgewählter) Instrumente der nachfrageorientierten Berufsbildungsfinanzierung. Kapitel 5 fasst zentrale Punkte zusammen und ergänzt diese durch Schlussfolgerungen sowie Hinweise zum weiteren Forschungsbedarf.

Nachfrageorientierung – unterschiedliche Ebenen und Abgrenzungen

Der Begriff Berufsbildung kann sich gleichermaßen auf Erstausbildung und Weiterbildung beziehen. Im Sinne von Erstausbildung umfasst er Learning-on-the job (apprenticeships) ebenso wie rein schulische oder auch kombinierte duale Ausbildungen; Letztere bestehen aus aufeinander abgestimmten praktischen und schulischen Lernphasen und -inhalten. In der Weiterbildung können hingegen Aufstiegs- und Anpassungsfortbildungen wie auch Nach- bzw. Umschulungen differenziert werden. Der Fokus des vorliegenden Beitrags liegt auf der Erstausbildung, unabhängig davon, in welcher Form sie stattfindet. Die unterschiedlichen Formen erhöhen allerdings die Komplexität der Darstellung; zudem kann die Ausbildung sowohl im informel-

¹ Der Verfasser verfügt über mehr als 25 Jahre Erfahrung in Bildungsfinanzierung und -management und greift daher nicht nur auf die im Literaturverzeichnis aufgeführten Studien, sondern auch auf seine Erfahrungen aus diversen Projekten zurück. Das Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie wurde vor 20 Jahren als Forschungs- und Beratungseinrichtung sowie Think Tank mit einem besonderen Fokus auf Kosten und Finanzierung von Bildung im Kontext von demografischen Entwicklungen, Sozialsystem, Arbeitsmarkt und Innovation gegründet; 2009 wurde die FiBS Consulting mit einem komplementären Profil als Beratungsgesellschaft für Bildungseinrichtungen und Unternehmen ausgegründet.

len Sektor als auch in der formellen Wirtschaft stattfinden, woraus sich weitere Unterschiede ergeben können.

Die Berufsbildung kennt, wie auch die Bildung generell, unterschiedliche Nachfrager: Einerseits fragen Arbeitgeber Fachkräfte nach, die entsprechend ihren Anforderungen qualifiziert sein sollen; andererseits fragen die Auszubildenden oder „Berufsschüler/innen“ Ausbildungsleistungen nach, die sie befähigen sollen, den Berufseinstieg zu schaffen bzw. – langfristig gesehen – ein erfolgreiches Berufsleben zu absolvieren. Folgt man dieser Überlegung, dann wäre es naheliegend anzunehmen, dass eine Differenzierung zwischen beiden potenziellen Nachfragern unerheblich ist, da sie offenbar das gleiche Ziel verfolgen. Ein erfolgreicher Berufseinstieg ist nur möglich, wenn die Absolventen beruflicher Bildung die Qualifikationen und Kompetenzen haben, die die Arbeitgeber benötigen.² Dies ist aber offenkundig nicht der Fall, wie sowohl in Industrie- als auch Entwicklungsländern leicht beobachtet werden kann.

Im Bildungsbereich wird über die nachfrageorientierte Finanzierung spätestens seit den 1950er Jahren diskutiert. Ausgangspunkt ist die Annahme, dass angebotsfinanzierte Bildungseinrichtungen keinen Anreiz haben, sich an den Vorstellungen und Wünschen der Nachfragenden zu orientieren, und auch darüber hinaus Bildung ineffizient „produzieren“. Schließlich haben sie keine negativen Auswirkungen zu befürchten, da ihre Finanzierung nicht von der Zufriedenheit der Nachfragenden, sondern von ihrem Verhandlungsgeschick gegenüber dem Finanzier, in der Regel das Ministerium, abhängig ist. Als Alternative wurden Bildungsgutscheine vorgeschlagen, die insbesondere seit Mitte der 1990er Jahre sukzessive im Bildungsbereich eingesetzt wurden (Dohmen 2005c, 2007c, 2010). Auf ihre Vor- und Nachteile, insbesondere im Hinblick auf die Implementierung in Entwicklungsländern, ist noch gesondert einzugehen (siehe Kapitel 4.3.2). Man muss auch darauf hinweisen, dass diese Diskussion zwar einen wichtigen Strang der Nachfrageorientierung darstellt, das Thema jedoch nur unvollständig umfasst.

Diese Ausführungen verweisen bereits darauf, dass mehrere, allerdings teilweise miteinander verwobene Ebenen zu diskutieren sind. Zunächst sind Makro- und Mikroebene zu betrachten, dann die verschiedenen Stakeholder, die u.U. verschiedene Intentionen haben und unterschiedlichen Rationalitäten unterliegen.

2. Handlungslogiken der Beteiligten

Die Wirksamkeit einer nachfrageorientierten Berufsbildungsfinanzierung hängt zu einem erheblichen Teil davon ab, wie sich die beteiligten Stakeholder verhalten und wie sie auf bestimmte Anreizsetzungen im Kontext anderer wirtschaftlich relevanter Parameter reagieren. Die Bildungsökonomie geht dabei einerseits von Kosten-Nutzen-Überlegungen, andererseits vom rational handelnden „Homo oeconomicus“ aus. Unab-

² Während in diesem Kontext im europäischen und insbesondere deutschen Sprachraum von Erstaus- und Weiterbildung die Rede ist, so ist dies in anderen Sprachkontexten nicht zwingend der Fall, eine Unterscheidung zwischen „initial“ und „further“ oder „continuing education“ ist weder selbstverständlich noch mit Blick auf die Finanzierung unbedingt erforderlich, allerdings auch nicht ungewöhnlich. Im Rahmen dieses Beitrags wird der Fokus, dem deutschen Sprachgebrauch folgend, auf die berufliche Erstausbildung gelegt.

hängig von der Frage, ob diese Konzepte die Realität korrekt wiedergeben oder nicht, ist zumindest zu konstatieren, dass die individuellen und betrieblichen Entscheidungssituationen meist komplexer sind, als sie in der Literatur üblicherweise behandelt werden. Dies hat zur Folge, dass viele Analysen unterkomplex sind, was im Ergebnis zu Verzerrungen und somit sub-optimalen, wenn nicht gar unintendierten Effekten führt. Die folgende Übersicht gibt daher einen kurzen Überblick über Faktoren, die aus Sicht der handelnden Stakeholder zu berücksichtigen sind.

2.1 Bildungsanbieter

Bildungsanbieter müssen wirtschaftlichen Anforderungen genügen, indem sie mindestens die investiven und operativen Kosten über ihre Einnahmen decken können müssen.³ Ob und in welchem Umfang sie darüber hinaus einen Gewinn erwirtschaften (müssen), hängt von ihrer Rechtsform sowie den Interessen der Betreiber/Inhaber ab. Die Gutscheindiskussion geht implizit von solchen Überlegungen aus, d.h. sie unterstellt, dass Bildungsanbieter ein Interesse haben, mindestens ihre Ausgaben aus den Einnahmen finanzieren zu können und ggf. darüber hinaus weitere Einnahmen erzielen wollen. Nur unter dieser Voraussetzung haben sie einen Anreiz, die Qualität ihres Bildungsangebots zu erhöhen, um mehr Schüler/innen bzw. Teilnehmende zu gewinnen.

Sind die Bildungsanbieter von einer nachfragebezogenen Finanzierung abhängig, dann müssen sie eine Teilnehmerzahl erreichen, die ihnen kurzfristig zumindest die Deckung der operativen Kosten ermöglicht; ggf. kann temporär eine Unterdeckung verkraftet werden, wenn mittel- bis längerfristig die (Gesamt-) Kostendeckung erreicht werden kann. Dies bedeutet gleichzeitig, dass eine bestimmte Teilnehmerzahl erreicht werden muss, um eine Schließung zu vermeiden; wird diese nicht erreicht, droht entweder die Schließung oder es müssen Anpassungen vorgenommen werden, die die Qualität negativ beeinflussen und damit die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen können. Es ist offensichtlich, dass hier schnell eine Abwärtsspirale in Gang kommen kann. Übergreifend wird aber auch deutlich, dass der Preissetzung eine zentrale Bedeutung zukommt, die ihrerseits wiederum durch qualitätsorientierte und andere Faktoren beeinflusst wird.⁴

Nicht-staatliche Anbieter werden sowohl im Kontext der Angebots- als auch der Nachfragefinanzierung in unterschiedlicher Form berücksichtigt, wobei die jeweilige Verfasstheit des Bildungssystems ebenso eine zentrale Rolle spielt wie auch bei der wissenschaftlichen Aufbereitung bzw. Bearbeitung des Themas.⁵ So werden etwa freie Schulen in Deutschland in weiten Teilen angebotsorientiert finanziert, insbesondere im Hinblick auf ihre Personalausgaben. Demgegenüber werden staatliche Schulen in Schweden und den Nieder-

³ Dieser Grundsatz gilt im Prinzip sowohl für staatliche als auch für nicht-staatliche Bildungseinrichtungen. Allerdings können staatliche Anbieter – anders als nicht-staatliche Einrichtungen – in der Regel nicht Bankrott gehen. Auch dürfen sie häufig keine Kredite aufnehmen und müssen somit ihre (laufenden) Ausgaben durch die laufenden Einnahmen finanzieren können. Dies bedeutet zugleich, dass sie ggf. kurzfristige Kostensenkungsmaßnahmen ergreifen müssen, wenn sie ihre Ausgaben nicht aus den laufenden Einnahmen finanzieren können. Demgegenüber können nicht-staatliche Bildungsanbieter selbst entscheiden, ob sie kurzfristige Maßnahmen zur Kostensenkung ergreifen oder Kredite aufnehmen.

⁴ Diese Diskussion ist grundsätzlich bzw. eigentlich auch bei einer Angebotsfinanzierung erforderlich, wird aber dort häufig nur bedingt geführt.

⁵ So wird die Gutscheindiskussion indirekt über unterschiedliche Stränge geführt: privat versus öffentlich, Wettbewerb, Autonomie, Qualität etc.

landen – genauso wie der große Anteil an freien Schulen, insbesondere in den Niederlanden – nachfrageorientiert finanziert. Die Diskussion über die nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung setzt implizit allerdings voraus, dass weitere Bildungsanbieter in den Markt eintreten und somit den Wettbewerbsdruck auf bestehende Anbieter verstärken können. Von zentraler Bedeutung für einen funktionierenden, qualitätsorientierten Wettbewerb ist dabei, dass das Angebot größer als die Nachfrage ist, da Nachfrager nur unter dieser Voraussetzung zwischen verschiedenen Anbietern – idealiter das bestmögliche Angebot – auswählen können. Ist das Angebot hingegen kleiner als die Nachfrage, können sich die Anbieter ihre „Kunden“ aussuchen, was z.B. in Deutschland in der frühkindlichen und in weiten Teilen auch im Schulsystem zu beobachten ist. Dies führt implizit und unmittelbar dazu, dass sich die Bildungseinrichtung die besten Nachfrager aussuchen können, was einerseits die Leistungsfähigkeit von Bildungseinrichtungen steigern, andererseits aber i.d.R. auch zu sozialer Segregation führt.⁶

Aus diesen Überlegungen ergibt sich die folgende Implikation: Wenn das Angebot größer sein muss als die Nachfrage, die Bildungsanbieter zudem gleichzeitig ihre Kosten decken müssen, dann bedeutet dies entweder, dass die (durchschnittlichen) Ausgaben je Schüler/in entweder so hoch sein müssen, dass im Prinzip alle Bildungsanbieter ihre Ausgaben decken können oder dass es eine Tendenz zur Anpassung des Angebots an die Nachfrage gibt, wodurch sich der Wettbewerbsdruck reduziert. Im ersten Fall ist das Bildungssystem aufgrund höherer Kosten weniger effizient als bei exakter Abstimmung von Angebot und Nachfrage, im zweiten Fall läuft die Intention des qualitätsgetriebenen Wettbewerbs auf Seiten der Bildungsanbieter ins Leere und kehrt sich in einen Wettbewerb der Nachfrager um die besten Bildungseinrichtungen um.

Des Weiteren sind „Economies of scale“ zu berücksichtigen, denn vor einer Klasse muss eine Lehrkraft stehen, unabhängig von der Zahl der Teilnehmenden. Somit sinken die durchschnittlichen Kosten mit zunehmender Teilnehmendenzahl, wodurch (meist größere) Schulen in Ballungsgebieten c.p. einen (wirtschaftlichen) Vorteil gegenüber (oft kleineren) Schulen in ländlichen Regionen haben.

Erfolgt die Festsetzung des Gutschein-Nennwertes auf der Basis einer (ggf. simplen) Durchschnittskostenrechnung (siehe hierzu z.B. Dohmen (2005b, 2013a) zum Schulbereich in Tadschikistan bzw. zum Hochschulbereich in Aserbaidschan), dann ist i.d.R. eine unmittelbare Folge, dass größere Schulen – zumeist in Ballungsgebieten – ihre Kosten leichter decken können als kleinere Schulen, die oft in ländlichen Gebieten zu finden sind. Dies führt zwangsläufig dazu, dass sich (nicht-staatliche) Schulen bzw. Bildungsträger eher in Ballungsgebieten ansiedeln, während ländliche Gebiete für sie unattraktiv sind. Darüber hinaus ist die Schüler-Lehrer-Relation und, insbesondere in Hochschulen, auch die Fächerstruktur relevant (Dohmen 2005b,

⁶ Welcher der beiden Aspekte als bedeutsamer angesehen oder als problematisch(er) bewertet wird, hängt stark von normativen Aspekten des/der Betrachter/in und m.E. auch vom Bildungsbereich ab. Während aus meiner Sicht leistungsorientierter und aufnahmebezogener Wettbewerb unter den Nachfragern in nachgelagerten Bildungsphasen und -bereichen unproblematischer ist, sollte den negativen Auswirkungen sozialer Segregation in früheren Phasen, d.h. insbesondere im Kita- und Schulbereich, ein größeres Gewicht beigemessen werden. Soziale Segregation sollte durch nachfrageorientierte Finanzierung, wie z.B. Gutscheine, mindestens nicht weiter verstärkt, sondern eher gemindert werden. Für diese Sichtweise spricht auch die Argumentation von Heckman und anderen (siehe z.B. Heckman 2013; Wössmann 2013 bzw. die ursprüngliche Fassung Cunha/Heckman et al. 2006), dass die sozialen Erträge der Förderung benachteiligter Zielgruppen höher sind als die der Förderung bildungsnaher Gruppen.

2013a). Desweiteren führt ein einheitlicher Nennwert von z.B. Gutscheinen entweder zu hohen Überschüssen bei Ersteren oder Verlusten bei Letzteren; im Ergebnis ist somit eine differenzierte „Preissetzung“ erforderlich, will man sicherstellen, dass alle Schulen bzw. Bildungsträger gleiche Wettbewerbschancen haben.⁷

Sind darüber hinaus Gebühren zur Ko-Finanzierung zulässig oder gar erforderlich, um die Kosten zu decken, spielt die Zahlungsfähigkeit – und die Zahlungsbereitschaft – der Nachfrager eine zentrale Rolle: Einrichtungen in zahlungskräftigen Gegenden haben einen wirtschaftlichen Vorteil gegenüber solchen in einem schwierigeren „sozialen“ bzw. sozio-ökonomischen Umfeld.⁸

Jeder ökonomisch handelnde Bildungsträger wird diese Rahmenbedingungen in seine Überlegungen einfließen lassen (müssen). Die Konsequenzen lassen sich z.B. im Kita-System in Hamburg beobachten: Während die Zahl der Kindertageseinrichtungen nach Einführung von Bildungsgutscheinen in sozio-ökonomisch besser gestellten Gegenden angestiegen ist, ist sie in den schwächeren Gebieten gesunken (siehe für weitere (Literatur)-Hinweise Dohmen 2012a).⁹ Wenn man hier eine andere Ansiedlungspolitik begünstigen will, kommen kompensatorische oder differenzierte Preispolitiken in Betracht (siehe bezogen auf das Hochschulsystem beispielhaft etwa Dohmen 2013a).¹⁰ Dies mindert allerdings den „Charme“ von Gutscheinsystemen und erhöht zugleich den Administrationsaufwand.

Finanzierung der Anbieter

Die Finanzierung der nicht-staatlichen (Berufs-)Bildungsanbieter ist von verschiedenen Parametern, einschließlich Organisationstyp und Organisation des Bildungswesens, abhängig. Folgende Finanzierungsformen sind möglich:

- **Gebühren bzw. Teilnahmeentgelte:** Die Finanzierung von Bildungsanbietern durch Gebühren oder (allgemeine) Teilnahmeentgelte kann als klassische Finanzierung nicht-staatlicher Bildungsanbieter angesehen werden. Sie können entweder von den Bildungsteilnehmenden oder – mit Blick auf die berufliche Bildung – von den Arbeitgebern getragen werden.
- **Zuwendungen der Träger, Dachorganisation, NGOs, EZ-Organisationen:** Je nach Zugehörigkeit bzw. rechtlichem Status erhalten Non-profit-Organisationen Zuschüsse entweder von ihren Trägern bzw. Dachorganisationen oder von dritter Seite, wie z.B. internationale EZ-Organisationen und NGOs.

⁷ Dies gilt im Übrigen auch hinsichtlich des Bildungssystems i.e.S. Echte Chancengerechtigkeit kann nur durch Differenzierung erreicht werden, womit allerdings nur differenzierter Unterricht und nicht Differenzierung (Sortierung) in Schulformen zu verstehen ist.

⁸ Es ist zwar grundsätzlich möglich, dies durch eine geeignete Anreizstruktur, z.B. höhere Kosten je Schüler/in zu kompensieren, allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass dies zu politischen Widerständen bei bildungsnäheren, einkommensstärkeren und politisch einflussreicheren Gruppen der Bevölkerung führt.

⁹ Nur am Rande sei zum einen darauf hingewiesen, dass bildungspolitisch eine andere Situation als wünschenswert bzw. vorteilhaft anzusehen sein dürfte. Zum anderen ist dies keine zwingende Folge, sondern hätte durch eine entsprechend angepasste Ausgestaltung des Gutscheinsystems verhindert – oder zumindest abgeschwächt – werden können. Hierauf ist frühzeitig hingewiesen worden.

¹⁰ Dies ist – wie bereits kurz erwähnt – unter polit-ökonomischen Gesichtspunkten u.U. nicht unproblematisch, dass dies sozio-ökonomisch besser gestellte und bildungsorientierte Gruppen auf den Plan rufen dürfte (könnte). Die Diskussion und das Abstimmungsverhalten, z.B. bei der Abstimmung über die Schulreform in Hamburg, veranschaulicht, wie realitätsnah dieses Szenario ist.

- **Verkauf von Produkten und Dienstleistungen am Markt:** Insbesondere in der beruflichen Bildung können die im Ausbildungsbetrieb hergestellten Produkte und Dienstleistungen am Markt angeboten werden.¹¹ Die Ausbildungsorganisationen treten bewusst und gezielt als Marktteilnehmer auf, unabhängig davon, ob sie schulisch oder betrieblich ausbilden; Learning-on-the-job ist elementarer Bestandteil des Konzepts.
- **Staatliche Zuwendungen:** Ob nicht-staatliche Bildungseinrichtungen staatliche Zuschüsse erhalten oder nicht, hängt insbesondere davon ab, ob staatliche Zuschüsse für nicht-staatliche Einrichtungen vorgesehen sind oder nicht; dies ist sowohl in den Ländern als auch Bildungsbereichen unterschiedlich geregelt. Soweit es keine staatlichen Zuschüsse gibt, sind Bildungseinrichtungen auf die zuvor genannten Finanzierungsformen angewiesen.

Die skizzierten Finanzierungsformen beziehen sich vor allem auf die laufenden Kosten, allerdings sind auch die investiven Kosten langfristig zu finanzieren. Für die Vorfinanzierung investiver Ausgaben werden unterschiedliche Möglichkeiten genutzt:¹²

- **Bildungsträger oder Investoren:** Üblicherweise gehen die Bildungsträger in Vorleistung, wobei dies unter dem Vorbehalt steht, dass sie über ausreichendes Kapital verfügen. Dies setzt meist entsprechende korporatistische Strukturen voraus; neben Bildungsunternehmen können dies auch kirchliche oder andere gemeinnützige Träger sein.
- **(Mikro-)Kredite:** Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, die Vorlaufkosten über Bank- oder Mikrokredite zu finanzieren, wobei die Investitionssummen sehr häufig über das Volumen von Mikrokrediten hinausgehen dürften. Allerdings dürften die jeweiligen Rahmenbedingungen eines Bildungsanbieters von erheblicher Bedeutung für die Chance sein, überhaupt einen Kredit zu erhalten: Entweder muss ein ausreichendes Marktpotenzial für eine gebührenfinanzierte Einrichtung absehbar sein, was in aller Regel nur in Ballungsgebieten möglich sein dürfte – und auch hier nur mit Einschränkungen, d.h. für sozio-ökonomisch besser situierte Stadtteile gelten dürfte –, oder die staatliche Finanzierung muss ausreichend hoch sein, um langfristig neben den laufenden Kosten auch Zins und Tilgung zu decken. In der Praxis ist dies häufig nicht gegeben. Vielmehr reichen staatliche Zuschüsse oftmals nur dann zur Deckung der laufenden Kosten, wenn die vorgesehene (durchschnittliche oder maximale) Gruppengröße erreicht wird.¹³
- **(Inter-)Nationale Donors:** Eine weitere Finanzierungsquelle für investive (und häufig auch laufende) Kosten sind nationale und insbesondere internationale Donor-Organisationen; in der Regel gilt dies aber nur für gemeinnützige bzw. nicht gewinnorientierte Anbieter.

¹¹ Es muss an dieser Stelle aber auch darauf hingewiesen werden, dass durch diese Quersubventionierung Verzerrungseffekte am Markt entstehen, die dazu führen (können), da diese Produkte oder Dienstleistungen zu Preisen angeboten werden können, die unter denen liegen, die bei Vollkostendeckung genommen werden müssen. Es ist daher nicht auszuschließen, dass andere Anbieter vom Markt verdrängt werden.

¹² Soweit ersichtlich gibt es bisher keine wissenschaftliche Literatur, die sich mit dieser Fragestellung intensiver beschäftigt.

¹³ Dies bedeutet implizit, wie auch weiter unten noch genauer spezifiziert, dass ein „Gewinnaufschlag“ über die laufenden Kosten hinaus erforderlich ist. Angesichts der häufigen Vorbehalte in der öffentlichen Bildungsverwaltung gegen private Bildungsanbieter und der Vernachlässigung der investiven Kosten in der kameralistischen Buch- bzw. Haushaltsführung wird dies oft übersehen.

2.2 Bildungsnachfrager

2.2.1 Individuen

Die bildungsökonomische Diskussion geht davon aus, dass sich die Nachfragenden rational i.e.S. verhalten, d.h. sie treffen Bildungsweg- und Berufswahlentscheidungen auf der Grundlage von vorhandenen Informationen, z.B. hinsichtlich der Kosten und zu erwartenden Erträge bzw. der Qualität der Bildungsanbieter. Nur unter dieser Prämisse ist zu erwarten, dass die Nachfrageorientierung zu den intendierten Effekten führt. Stellt man diesen Annahmen das beobachtbare Nachfrageverhalten gegenüber, dann ist zu konstatieren, dass dies nicht unbedingt die gewünschten Effekte zeigt bzw. weitere Parameter zu berücksichtigen sind, die durchaus i.w.S. ökonomisch rational sind bzw. sein können. Folgende Beispiele erläutern dies:

- Trotz vergleichsweise geringer(er) Erträge und (bereits seit Jahren) vorliegender Hinweise zum Fachkräftemangel im MINT-Bereich ist die Nachfrage nach geistes- und sozialwissenschaftlichen Studienfächern deutlich größer als nach technischen Fächern.
- Männer und Frauen zeigen ein deutlich unterschiedliches Studien- und Berufswahlverhalten, das nicht mit den Bildungsrenditen korreliert.
- Studien verweisen darauf, dass Nachfrager zwar Entscheidungen auf der Basis von Informationen treffen, diese Informationen aber nicht unbedingt Auskunft über die tatsächliche Qualität von Bildungseinrichtungen geben, sondern eher Hinweise auf sozio-demografische oder lokale Gegebenheiten beinhalten, die (bestenfalls) als Stellvertretervariablen anzusehen sind.
- Ein Teil der Bildungsnachfrager nutzt die vorhandenen Informationen nicht, sondern trifft wohnortbezogene Entscheidungen. Dieses Phänomen zeigt sich sowohl in Deutschland als auch in den USA und gilt nicht nur für bildungsferne Gruppen, sondern z.B. auch für Studienplatzbewerber.¹⁴
- Bildungsnachfrager sind risiko- und/oder schuldenavers, obwohl die Wahrscheinlichkeit für Akademiker/innen arbeitslos zu sein seit Jahrzehnten sehr gering ist und in den meisten Studienfinanzierungsinstrumenten zudem Vorkehrungen für den Fall von Arbeitslosigkeit oder geringem Einkommen vorgesehen sind.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass Bildungsnachfrager in vielfältige Abhängigkeiten bzw. multiple Settings eingebunden sind, die bildungsbezogene rationale Entscheidungen i.e.S. beeinträchtigen oder beeinflussen. Berücksichtigt man diese Einflussfaktoren, dann können die auf den ersten Blick „unverständlichen“ oder „fraglichen“ Entscheidungen rational i.w.S. sein und können zu völlig anderen (Markt-)Ergebnissen führen als auf der Grundlage eines engeren Analyserasters vorhergesehen.

¹⁴ Dies ist z.B. dann auch „vernünftig“, wenn andernfalls der Weg zur Bildungseinrichtung zu aufwändig wird oder Freunde (des Kindes) auch auf diese Einrichtung gehen etc. Erwerbschancen oder Wohnmöglichkeiten können ebenfalls eine Rolle, z.B. bei einem Hochschulstudium, spielen.

2.2.2 Arbeitgeber

Die Unternehmen bzw. Arbeitgeber sind als zweite Gruppe von Bildungsnachfragern anzusehen, insbesondere, wenn es um die berufliche Bildung geht. Auch wenn betriebswirtschaftliche Grundlagen ein wesentlicher Bestandteil ihres Entscheidungsverhaltens sind, spielen darüber hinaus auch traditionelle und kulturelle Aspekte eine wichtige Rolle, die sich z.B. in der kurz- oder längerfristigen Gewinnausrichtung sowie den Ertragserwartungen niederschlagen (können). Die Organisations- oder Inhaberstruktur etc. sind ebenso wenig zu vernachlässigen wie die Marktsituation.

Dementsprechend kann das Spektrum von der Betrachtung der Auszubildenden als kostengünstigen Arbeitskräften bis hin zur längerfristig ausgerichteten (investiven) Qualifizierung von Fachkräften reichen. In der Praxis verschmelzen die beiden Eckpunkte miteinander, d.h. die langfristige Qualifizierung von Fachkräften muss auch kurzfristig kostendeckend sein bzw. darf ein gewisses Kostenniveau nicht überschreiten. Als Folge reicht die Finanzierung von einer Ausbildungs- oder Einstellungsgebühr, die von den Auszubildenden vor Beginn der Ausbildung zu zahlen ist, bis hin zu Ausbildungsentgelten, die jedoch in der Regel unterhalb der Produktivität der Auszubildenden liegen. Beides schließt sich im Übrigen nicht aus, d.h. auch Auszubildende, die den Ausbilder vorab für den Ausbildungsplatz bezahlen, können während der Ausbildung eine Ausbildungsvergütung erhalten.

Zu beachten ist dabei, dass das Verständnis von Ausbildung in beträchtlichem Umfang auch von den eigenen Erfahrungen der Arbeitgeber geprägt wird, d.h. in einem Ausbildungssystem, das (bisher) schulisch strukturiert ist, werden Arbeitgeber u.U. auch dann noch erwarten, dass die Berufsausbildung weiterhin schulisch bzw. staatlich erfolgt, wenn sie mit der Qualität der Ausbildung bzw. der fachlichen und sonstigen Kompetenzen der Absolventen nicht zufrieden sind. D.h. der Transformationsprozess wird ggf. nur sehr langsam vonstatten gehen und wiederholte Nachweise erfolgreicher bzw. qualitativ hochwertiger Ausbildung erfordern.

Des Weiteren ist zu bedenken, dass der Planungshorizont von Unternehmen generell – und dies gilt noch stärker bei unsicheren Zukunftserwartungen – eher kurzfristig ausgerichtet ist; er umfasst selten mehr als zwei bis drei Jahre.

3. Steuerung

Steuerungsfragen bzw. -bedarfe beziehen sich in der Berufsbildung auf quantitative wie qualitative Aspekte. Quantitativ ist die Frage zu beantworten, wie Groß der Bedarf an betrieblichen und/oder schulischen Ausbildungsplätzen ist und kann zum Einen durch den (erwarteten bzw. prognostizierten) Bedarf an Fachkräften und/oder zum Anderen demografisch beantwortet werden. Qualitativ stehen u.a. die grundlegende Arbeitsmarktorientierung und die Gewährleistung einer ausreichenden bzw. hochwertigen Ausbildungsqualität im Mittelpunkt.

Unabhängig von der Frage, auf welcher Grundlage der erforderliche Ausbildungsbedarf definiert wird, ist zu klären, ob er (ausschließlich) dual abgedeckt und/oder in welchem Umfang bzw. für welche Berufsbereiche er auch (vollzeit-)schulisch bereitgestellt werden soll. Sofern die Entscheidung für eine duale Ausbildung fällt, stellt sich anschließend die Frage, ob und in welchem Umfang sowie unter welchen Voraussetzungen davon auszugehen ist, dass Betriebe Ausbildungsplätze anbieten. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen kann hier folgendes zusammengefasst werden:

1. Rechnet sich eine betriebliche Ausbildung für den Ausbildungsbetrieb, egal, ob kurz- oder langfristig – dies hängt u.a. vom Betrachtungs- bzw. Planungshorizont der Unternehmensleitung ab –, dann wird das Unternehmen Ausbildungsplätze in dem Umfang anbieten, indem sie sich betriebswirtschaftlich rechnen – vorausgesetzt, es ist organisatorisch möglich.¹⁵
2. Rechnet sich die Ausbildung betriebswirtschaftlich nicht, kann ein Anreiz in Form staatlicher oder nicht-staatlicher Subventionierung (z.B. Gutscheine oder Trainingsfonds) infrage kommen, um diese Hürde zu überwinden.¹⁶ Wie groß der (finanzielle) Anreiz sein muss, ist ex-ante schwer zu bestimmen. Dies dürfte von verschiedenen Faktoren abhängig sein, die von Branche zu Branche und Betrieb zu Betrieb variieren können.
3. Soweit der antizipierte Bedarf über den von Betrieben wahrgenommenen bzw. das von diesen bereitgestellten Ausbildungsplatzangebot hinausgeht, kommen außer- oder überbetriebliche Ausbildungsstätten, einschließlich Fach- oder Berufsschulen, in Betracht, für die grundlegend die o.g. betriebswirtschaftlichen Anforderungen an Bildungseinrichtungen gelten.

Mit Blick auf die betriebswirtschaftlichen Anreize für die Errichtung nicht-staatlicher Bildungseinrichtungen stellt sich die Frage, ob die Anreize eher kurz- oder eher langfristig ausgerichtet sein sollen. Kurzfristig würde bedeuten, dass die Kostendeckung ausschließlich und unmittelbar aus den kurzfristigen laufenden Einnahmen erfolgt, unabhängig davon, ob es sich um eine rein staatliche, rein private oder Ko-Finanzierung handelt (siehe hierzu Kapitel 4). Demgegenüber könnte ein idealtypischer langfristiger Ansatz zur Sicherstellung der Arbeitsmarktorientierung von Berufsbildungsanbietern in einer (teilweisen) Abhängigkeit der Einnahmen vom Arbeitsmarkterfolg der Absolvent/innen bestehen, d.h. wenn Bildungsanbieter etwa über einen ggf. festzulegenden Zeitraum einen Anteil am Einkommen ihrer Absolvent/innen erhalten würden. Das FiBS hat hierzu erste Ansätze für ein vergleichbares Konzept auf Hochschulebene entwickelt, das auch auf den Berufsbildungsbereich übertragen werden kann (siehe u.a. Dohmen 2003a).¹⁷ Die Vorfinanzierung könnte, in Anlehnung an Gutscheine, z.B. über Bildungs-Credits funktionieren. Dieser Ansatz ist grundsätzlich auch

¹⁵ Organisatorisch bedeutet hier z.B. das Kapazitäten zur Betreuung der Ausbildung bzw. des/der Auszubildenden ebenso vorhanden sein muss wie Arbeit, die durch den oder die Auszubildenden erledigt bzw. auf diesen umverteilt werden kann etc.

¹⁶ Hierbei ist zu berücksichtigen, dass vielfältige weitere Einflussfaktoren, z.B. kulturelle Traditionen, eine Rolle spielen können. Daher sollten die jeweiligen Bedingungsfaktoren vorab identifiziert werden. Weiterhin sollte beachtet werden, dass neue Ausbildungsformen u.U. nur sehr langsam adaptiert werden.

¹⁷ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass ein reliables, transparentes und valides Verfahren der Einkommensfeststellung erforderlich ist (siehe hierzu auch die Ausführungen in Kapitel 4.3.3). Dementsprechend wäre zu prüfen, welche Konzepte geeignet sind, diesen Ansatz zu realisieren.

für die Refinanzierung von Bildungsdarlehen möglich, wobei zu berücksichtigen ist, dass einkommensabhängige Darlehen aus Sicht der Kreditgeber schwer zu kalkulieren und administrieren und somit eher „unge-
liebt“ sind. Es ist aber auch darauf hinzuweisen, dass „Kreditnehmer/innen“ in solchen Fällen bereit sind, einen (nicht unerheblichen) Zinsaufschlag zu akzeptieren (Caetano/Patrinós/Palacios 2011).¹⁸

Bei (nahezu) allen Formen der Bildungsfinanzierung sind ergänzende Maßnahmen zur Qualitätssicherung erforderlich, z.B. durch eine staatliche Akkreditierung von Bildungsanbietern; dies gilt faktisch auch für staatliche Berufsbildungsangebote.¹⁹

Die konkrete Umsetzung der Steuerungsziele erfolgt (auch) über die konkret gewählte Form der Finanzierung, die entweder rein privatwirtschaftlich oder mittels staatlicher Ko- oder Vollfinanzierung erfolgen kann (siehe hierzu ausführlich Kapitel 4). Welches Instrument gewählt wird, hängt dabei neben den intendierten Steuerungszielen auch von den Vor- und Nachteilen der einzelnen Instrumente und den jeweiligen konkreten Rahmenbedingungen ab.

Darüber hinaus steht die empirische Forschung zu den Effekten des New Public Management auf Bildungseinrichtungen noch völlig am Anfang. Eine allgemeine und übergreifende Betrachtung des New Public Management ist kaum möglich, da die Wirksamkeit immer von der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung abhängig ist. Grundlegend ist zwar davon auszugehen, dass sich Bildungseinrichtungen an den staatlich gesetzten Anreizen orientieren, sofern diese hinreichend stark sind und den Interessen des eingesetzten Personals entsprechen. Unintendierte Nebenwirkungen können aber ebenso wenig ausgeschlossen werden wie unzureichende Steuerungsmöglichkeiten. Mit Blick auf nicht-staatliche Berufsbildungseinrichtungen ist – häufig anders als bei öffentlichen Einrichtungen – davon auszugehen, dass streng hierarchische Abhängigkeiten und (in weiten Teilen) auch Interessensidentität dergestalt besteht, dass die finanzielle Notwendigkeit der (langfristigen) Existenzsicherung von Leitung und Beschäftigten geteilt wird.²⁰ Dies vereinfacht die Umsetzung des New Public Management. Allerdings muss auch darauf geachtet werden, dass nicht einfach zu messende Effekte für die Ermittlung der Wirksamkeit genommen werden, sondern die tatsächlichen Effekte, d.h. hier wäre der längerfristige Arbeitsmarkterfolg der Absolvent/innen als Kriterium zugrunde zu legen.²¹

Eine zweite Ebene staatlicher Steuerung besteht in der internen Effizienz der Berufsbildung bzw. des Berufsbildungssystems, und zwar dahingehend, dass sie – unter Berücksichtigung der angestrebten Qualität²²

¹⁸ Caetano/Patrinós/Palacios (2011) weisen zudem darauf hin, dass das Label „Kredit“ vermieden werden sollte, da dies offenbar ein zentraler Aspekt der Schuldenaversion darstellt.

¹⁹ M.E. ist die Frage der Qualitätssicherung unabhängig von der Frage, ob (Berufs-)Bildung staatlich oder nicht-staatlich organisiert wird.

²⁰ Einschränkung ist jedoch darauf hinzuweisen, dass immer wieder Fälle von kurzfristiger Ertragsmaximierung zu Lasten von langfristiger Qualitätssicherung beobachtet werden können, was seinen Ursprung darin hat, dass beide Ziele in einem latenten Zielkonflikt zueinander stehen und sich Qualitätsmängel häufig nicht unmittelbar feststellen lassen.

²¹ Erfahrungen aus der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland zeigen, dass ein reines „Job placement“ vor allem dazu führt, dass Wert auf den Vermittlungserfolg gelegt wird und weniger darauf, dass es sich um einen adäquaten Arbeitsplatz handelt.

²² Übergreifend formuliert, kann ein Bildungssystem nur dann effektiv und effizient sein, wenn auch die angestrebte Qualität erreicht wird, d.h. Effektivitäts- und Effizienzanalysen können nur unter Berücksichtigung von Qualitätsaspekten durchgeführt werden. Dies wird insbesondere in der ökonomischen Diskussion ebenso vernachlässigt – bzw. es wird meist lediglich unterstellt, dass dies implizit berücksichtigt wird – wie in der

– möglichst kostengünstig umgesetzt werden kann. Dabei sind die unterschiedlichen „Produktionsbedingungen“ einzelner Bildungsanbieter sowie die damit verbundenen Marktchancen und Kosten zu berücksichtigen.

Darüber hinaus ist mit Blick auf die (nicht-staatliche) Berufsbildung auch zu berücksichtigen, dass die Wirtschaft in den Entwicklungsländern zu einem großen Teil aus „informeller Ökonomie“ und insbesondere kleinen und Kleinstunternehmen besteht, die aus unterschiedlichen, ökonomischen und nicht-ökonomischen Gründen besondere Schwierigkeiten mit der Bereitstellung eines Ausbildungsplatzangebots und mit strategischer Ausbildung haben. So erwarten sie z.B. häufig geringere Erträge (Almeida/Aterido 2010)²³, z.B. weil sie befürchten, dass ihnen die ausgebildeten Trainees anschließend abgeworben werden. Damit ist es (aus ihrer Sicht) ökonomisch rational, keinen Ausbildungsplatz anzubieten bzw. dies allenfalls dann zu tun, wenn die Ausbildung für sie auch kurzfristig kostendeckend ist, d.h. die Ausbildungskosten müssen sich innerhalb der Ausbildung amortisieren. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die besonderen Bedingungen bei der Gestaltung entsprechender Angebote und Programme zu berücksichtigen sind, wenn Klein- und Kleinstunternehmen adressiert werden sollen.²⁴ Dies gilt im übertragenen Sinne auch für andere nicht-staatliche Berufsbildungsanbieter.

4. Nachfrageorientierte Instrumente der Berufsbildungsfinanzierung

4.1 Klassifizierung der Finanzierungsinstrumente

Die nachfolgende Übersicht fasst die verschiedenen (Ko-)Finanzierungsmöglichkeiten zusammen und strukturiert sie zugleich (siehe Tabelle 1). Die öffentliche Hand kann staatliche und nicht-staatliche Anbieter direkt (**Angebotsfinanzierung**) oder die Bildungsanbieter in Abhängigkeit von der Nachfrage finanzieren (**Nachfragefinanzierung**). In beiden Fällen, d.h. der Angebots- wie der Nachfragefinanzierung, kann der Staat entweder die gesamten Kosten (**öffentliche Vollfinanzierung**) oder aber nur ein Teil davon finanzieren. Die Differenz muss dann durch die Nachfrager, seien es die Teilnehmenden oder die Arbeitgeber, getragen werden; in diesem Fall spricht man von Ko-Finanzierung.²⁵ Betrachtet man die in den vergangenen knapp 20 Jahren neu eingeführten Finanzierungsinstrumente, dann wurden i.d.R. Nachfrage- und Ko-Finanzierung miteinander verbunden. Die staatliche (Ko-)Finanzierung kann dabei zum einen über die steuerliche Berücksichtigung der Kosten, zum anderen durch diverse Formen von Zuschüssen erfolgen.

politischen Diskussion über Sparpotenziale im Bildungswesen. Langfristig sind viele Sparvorschläge auch ökonomisch kontraproduktiv, da sie die Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit des Bildungswesens und die Folgen für die Qualifikationen und Kompetenzen der Teilnehmenden vernachlässigen.

²³ Dies gilt nach Mühlemann et al. (2007) auch für andere Betriebe.

²⁴ Untersuchungen kommen auch zu dem Ergebnis, dass die Zahl bzw. der Anteil der Ausbildungsplätze mit der Betriebsgröße korreliert.

²⁵ Die Frage, ob der Staat Bildungseinrichtungen via Angebotsfinanzierung oder über die Nachfrage steuert, liegt quer zu diesen Betrachtungsebenen. Er kann z.B. durchaus gleichzeitig die Bildungseinrichtungen via Angebotsfinanzierung und die Nachfrager über ein Ko-Finanzierungsarrangement unterstützen. In diesem Fall wäre die Angebotsfinanzierung keine Voll-, sondern nur eine Teilfinanzierung. Er könnte alternativ einen Teil Angebots- und einen Teil der Zuweisungen an den Bildungsanbieter nachfragebasiert gestalten.

Der dritte grundlegende Form ist die **rein private Finanzierung** durch Individuen und Arbeitgeber bzw. Unternehmen; auch hier sind Ko-Finanzierungen zwischen beiden Finanziers möglich, wie Tabelle 1 zeigt.

Geht man vom ökonomischen Ansatz aus, dann ist eine staatliche (Ko-)Finanzierung nur dann angezeigt, wenn die private Finanzierung zu (volkswirtschaftlich betrachtet) sub-optimalen Ergebnissen führt. Ohne diese Debatte hier weiter zu vertiefen (siehe hierzu u.a. die Zusammenfassungen bei Dohmen 2007a; PPMI/FiBS 2012; FiBS/DIE 2013; Dohmen 2013b), kann jedoch grundlegend davon ausgegangen werden, dass staatliche Interventionen erforderlich und vorteilhaft sind. Die Frage ist daher eher, welche konkreten Konzepte besser sind als andere.

Die folgenden Betrachtungen fassen auftragsgemäß den derzeitigen Diskussionsstand zur nachfrageorientierten Bildungsfinanzierung zusammen.

4.2 Privat finanzierte Berufsbildung

Für eine Beteiligung der Teilnehmenden an ihrer Berufsbildung kommen verschiedene Optionen in Betracht, die auch von der Art der Berufsbildung abhängig sind bzw. sein können.

4.2.1 Ausbildungs- und Studiengebühren²⁶

Ausbildungsgebühren kommen sowohl für schulische als auch praktische Ausbildungen (Apprenticeships) in Betracht. Letztere werden insbesondere im informellen Sektor häufig durch Zahlungen der Auszubildenden an den „Lehrherren“ finanziert, was nicht ausschließt, dass die Auszubildenden ihrerseits eine Ausbildungsvergütung erhalten. Hierbei ist davon auszugehen, dass die Ausbildungsvergütung unterhalb der Produktivität der Auszubildenden liegt.²⁷

Im schulischen Bereich fallen „Studiengebühren“ an, die in ihrer Höhe sehr unterschiedlich ausfallen können, insbesondere auch in Abhängigkeit von der Art der Berufsausbildung und den mit ihr verbundenen Kosten. Ein weiterer Einflussfaktor ist, ob es eine staatliche Ko-Finanzierung gibt oder nicht und wie hoch diese gegebenenfalls ist.

Grundlegend hängt die Gebührenhöhe in beiden Fällen natürlich auch davon ab, ob es eine ausreichende Nachfrage gibt bzw. dass die Nachfrage mindestens so groß ist wie das Angebot – oder besser: noch größer ist als dieses. Je höher die Nachfrage im Verhältnis zum Angebot ist, desto höher können Gebühren *ceteris paribus* sein.

²⁶ Der Begriff Studiengebühren steht hier – in Abgrenzung von den Ausbildungsgebühren – stellvertretend für alle an die Ausbildungsschule zu entrichtenden Gebühren.

²⁷ Dies ist auch in Deutschland oder der Schweiz nicht ungewöhnlich, da es sich hier um eine Kompensation für die Ausbildungskosten des Ausbildungsbetriebs handeln kann.

| Finanziers | Adressat der Geldleistung in Abhängigkeit von der gewählten Finanzierungsform | | | | | |
|-----------------------------|--|---|--|--|---|--|
| | Öffentliche Finanzierung | | Ko-Finanzierung | | Private Finanzierung | |
| | Anbieter | Individuen | Individuen | Arbeitgeber/ Unternehmen | Individuen | Arbeitgeber/ Unternehmen |
| Staat | Angebotsfinanzierung (unkonditional und konditional); nachfragebasierte Finanzierung (z.B. 100% Zuschüsse oder Gutscheine, bei denen keine Ko-Finanzierung erforderlich ist) | 100% Zuschüsse oder Gutscheine , bei denen keine Ko-Finanzierung durch die Individuen erforderlich ist, weder explizit noch implizit | (Quasi-)Gutscheine, individuelle Lernkonten, Zuschüsse, Stipendien (falls mit Beitrag der Individuen) Darlehen (staatlich subventioniert oder durch den Staat) Steueranreize Bildungssparen (staatlich subventioniert oder reguliert) | Zuschüsse/Gutscheine an Unternehmen Steueranreize Darlehen (falls staatlich subventioniert oder bereitgestellt) Trainings-/Weiterbildungsfonds (falls staatlich mitfinanziert) Bildungsurlaub (falls der Staat die Kosten ganz oder teilweise übernimmt) | | |
| Individuen | | | | | Darlehen (zu Marktkonditionen, ohne staatliche Subventionierung) Bildungssparen (falls weder staatlich subventioniert noch reguliert) Humankapitalverträge | Rückzahlungsklauseln |
| Arbeitgeber/ Unternehmen | | | | | unbezahlter Bildungsurlaub Gebühren (falls sich der Arbeitgeber daran beteiligt) | bezahlter Bildungsurlaub Trainings-/Bildungsfonds (national, sektoral) (ohne Beitrag des Staates) |

Tabelle 1: Strukturierte Übersicht über Finanzierungsformen und (Ko-)Finanziers in der beruflichen Aus- und Weiterbildung in Abhängigkeit vom gewählten Finanzierungsinstrument

Ein wichtiger Parameter auf der Nachfrageseite besteht in der Zahlungsfähigkeit und Zahlungsbereitschaft der Nachfrager. In Entwicklungsländern ist insbesondere die Zahlungsfähigkeit begrenzt, sodass – bei fehlenden Möglichkeiten zur Vorfinanzierung – dies oft eine unüberwindbare Barriere darstellt. Deshalb sind zumindest Studien- bzw. Ausbildungsdarlehen, wie sie vor allem für den Hochschulbereich diskutiert und praktiziert werden, erforderlich, um die Zahlungsfähigkeit herzustellen. Da diese Konzepte aber grundsätzlich auch für den Berufsbildungsbereich geeignet sind, wird weiter unten (siehe Kapitel 4.3.3) ein kurzer Abriss über den Diskussionsstand gegeben.

4.2.2 Unternehmensfinanzierung

Unternehmensfinanzierung kann sich sowohl auf die Finanzierung der Ausbildung im eigenen Betrieb beziehen als auch auf korporatistische Strukturen, wie etwa Trainingsfonds.

4.2.2.1 Betriebsinterne Finanzierung

Die betriebsinterne Finanzierung erfolgt in aller Regel aus den laufenden Erträgen bzw. Einnahmen und umfasst neben der Ausbildungsvergütung der Lehrlinge bzw. Auszubildenden die weiteren Ausbildungskosten, z.B. Löhne für Ausbilder/innen, Kosten der Ausbildungsstätten, Verbrauchsmaterialien (siehe für einen ausführlicheren Überblick Dohmen 2007a). Die Ausbildungsvergütung entspricht dabei häufig nicht der Produktivität des Auszubildenden, sondern bleibt dahinter zurück, sodass eine indirekte (teilweise) Refinanzierung der Ausbildungskosten erfolgt.

In welchem Umfang dies der Fall ist und ob die Ausbildung eine betriebliche Investition ist, die sich erst anschließend rentiert, oder ob bereits während der Ausbildung eine Kostendeckung erfolgt, hängt von unterschiedlichen Rahmenbedingungen ab. So verweisen Untersuchungen z.B. darauf hin, dass duale Ausbildungen in der Schweiz kostendeckend sind (Mühlemann et al., 2007), während sie in Deutschland eher mit Kosten für die Betriebe verbunden sind, die sich erst amortisieren, wenn der Auszubildende anschließend übernommen wird. Allerdings gilt dies nicht automatisch für jede Branche (Schönfeld u.a. 2010).²⁸

²⁸ Wolter/Ryan (2011) werfen die Frage auf, ob die in Deutschland (im Durchschnitt sowie für die meisten Branchen) zu beobachtenden Nettokosten für ausbildende Betriebe repräsentativ für andere Länder bzw. Ausbildungssysteme sind. Auch die Weltbank (1991) (siehe auch Gill/Fluitman/Dar 2000) ging in früheren Studien davon aus, dass das deutsche System nicht unmittelbar auf Entwicklungsländer übertragen werden könne, da die Nettokosten für die Betriebe zu hoch sein bzw. nur durch eine Verlängerung der Ausbildungsdauer kompensiert werden könnten.

4.2.2.2 Trainingsfonds

Von besonderem Interesse sind immer wieder Trainingsfonds zur betriebsübergreifenden Finanzierung von Aus- und Weiterbildungen, die in vielen Ländern – Entwicklungs- wie industrialisierten Ländern – existieren (siehe überblicksartig u.a. Dohmen 2007a; Johanson 2009, PPMI/FiBS 2012). Das zentrale ökonomische Argument für deren Einführung liegt im sog. *Poaching*, worunter ein gezieltes Abwerben von in anderen Unternehmen qualifizierten Beschäftigten durch nicht-ausbildende Unternehmen verstanden wird. Unternehmen, die selbst auf die Ausbildung verzichten, können die dadurch eingesparten Mittel einsetzen und den andernorts qualifizierten Fachkräften höhere Löhne bieten, während die Ausbildungsbetriebe auf den Ausbildungskosten „sitzen bleiben“. Obwohl sich empirisch beobachten lässt, dass Betriebswechsel zu höheren Aus- bzw. Weiterbildungserträgen für die Individuen führen, finden sich in vielen Ländern Unternehmen, die ausbilden. Somit ist nicht auszuschließen, dass dies (auch) durch bestimmte, traditionalisierte und institutionalisierte Strukturen begünstigt wird.²⁹

Betrachtet man die Literatur, so gibt es unterschiedliche Ansichten dahingehend, ob Trainingsfonds mit höheren Ausbildungsaktivitäten und -investitionen verbunden sind und somit einen positiven Effekt auf die betrieblichen Bildungsaktivitäten haben oder nicht. Während Johanson (2009) zu der vorsichtigen Einschätzung kommt, dass Trainingsfonds zu einer Steigerung der betrieblichen Ausbildungsaktivitäten führen können, dabei aber gleichzeitig auf fehlende rigorose Evidenz verweist, sehen Dougherty und Tan (1997) dies deutlich skeptischer (ähnlich auch World Bank 1997; Tan/Gill 2000). Sie sehen deutlich geringere tatsächliche Effekte, als es auf den ersten Blick scheint, und gehen eher von kurzfristigen stärkeren Effekten nach der Einführung und mittelfristig sehr begrenzten Steigerungen aus. Vielmehr seien erhebliche Mitnahmeeffekten zu erwarten. Nach einer aktuellen Studie des FiBS lassen sich in Europa keine übergreifenden Unterschiede in den betrieblichen Ausgaben in Abhängigkeit von der Existenz bzw. Nicht-Existenz von Trainingsfonds beobachten. So haben z.B. Deutschland und Österreich ähnlich hohe betriebliche Ausgaben wie andere Länder mit Trainingsfonds; allerdings ist auch zu konstatieren, dass die Länder mit besonders hohen Ausgaben der Betriebe (Dänemark und die Niederlande) Trainingsfonds haben (FiBS/DIE 2013).³⁰

²⁹ Hierbei ist zwischen überbetrieblichen und einzelbetrieblich organisierten Strukturen zu unterscheiden. Während viele Betriebe auch in Entwicklungs- und Industrieländern ausbilden, unterscheidet sich das duale System durch organisierte und aufeinander abgestimmte Lehrpläne zwischen Betrieb und (Berufs-)Schule, woraus eine formale Anerkennung der erworbenen Kompetenzen und Fähigkeiten resultiert.

³⁰ Widersprüchliche Informationen liegen zu den USA vor: Addieren sich die Ausgaben der Arbeitgeber auf 0,9% des BIP, glaubt man der Schätzung der American Society for Training and Development (ASTD), so schätzt Wilson (2010) das Ausgabenvolumen nur etwa halb so hoch ein. Die ASTD-Schätzung würde zugleich bedeuten, dass die USA die höchsten betrieblichen Bildungsausgaben aller untersuchten Länder hätte, während sie nach den anderen Ergebnissen „nur“ im Mittelfeld lägen (FiBS/DIE 2013).

Grundlegend sind zwei Modelle zu unterscheiden. Das erste Modell sieht vor, dass alle Unternehmen den fälligen Beitragssatz entrichten und dann entweder ihre Aufwendungen (auf Antrag) erstattet bekommen und/oder die Bildungsleistungen durch Trainingszentren erbracht werden, die aus Mitteln des Fonds' finanziert werden. Im zweiten Modell zahlen die Unternehmen nur in dem Umfang in den Fonds ein, in dem sie selbst keine Bildungsleistungen erbringen („train or pay“), d.h. sie können ihre eigenen Ausgaben vom Beitrag abziehen. Der Beitragssatz liegt meist zwischen 0,5 und 2%, in Ausnahmefällen auch bis zu 3% der Lohnsumme des Unternehmens (Dohmen 2007a).³¹

Als Schwachpunkte von Trainingsfonds sind insbesondere zu benennen:

- Häufig wird auf einen hohen Administrationsaufwand verwiesen; dies gilt insbesondere bei sog. Drei-Parteien-Fonds, an denen Arbeitgeber, Gewerkschaften und öffentliche Hand beteiligt sind.
- Doppelstrukturen in Unternehmen und Fonds führen dazu, dass nicht der größtmögliche Betrag in die Bildung fließt, sondern ein (ggf. erheblicher) Teil zur Administration genutzt werden muss.
- Kleine Unternehmen nutzen die Refinanzierungsmöglichkeiten des Fonds oft nicht, sondern zahlen einfach ihren Beitrag; teilweise sind kleine und Kleinstunternehmen daher auch ausgenommen.

4.2.2.3 Rückzahlungsklauseln

Bisher vergleichsweise wenig in der Literatur beachtet wurden sog. Rückzahlungsklauseln. Sie regeln, dass Arbeitnehmer (einen Teil der) vom Betrieb getragene(n) Ausbildungskosten zurückzahlen müssen, wenn sie den Betrieb kurz nach der Ausbildung verlassen. In Europa haben die meisten Länder entsprechende Regelungen, die sowohl gesetzlich als auch durch die Sozialpartner oder auf einzelbetrieblicher Ebene geregelt sein können. Auch wenn in einzelnen Ländern offenbar etwa die Hälfte der Arbeitsverträge entsprechende Klauseln enthält, scheint es nur in vergleichsweise seltenen Fällen zu einer tatsächlichen Rückforderung bzw. -zahlung der Beträge zu kommen (Cedefop 2012b).

Alternativ könnte man an dieser Stelle auch an eine Art „Rückzahlungsversicherung“ denken, in die Unternehmen eine geringe Prämie einzahlen, um sich gegen Abwanderung von Beschäftigten nach der Berufsausbildung abzusichern.

4.3 Staatliche Finanzierung

Finanzierung und Steuerung können eigentlich nicht unverbunden diskutiert werden, sondern stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang, da jedes Finanzierungssystem bzw. -instrument automa-

³¹ In der Praxis sind unterschiedliche Umsetzungsformen und Finanziers zu beobachten: Neben den Unternehmen zahlen in einzelnen Ländern auch die Arbeitnehmer oder der Staat in den Fonds ein. Soweit ersichtlich liegen keine Evaluationen oder Studien vor, die Aufschluss darüber geben, welche Formen besser sind als andere.

tisch Steuerungswirkungen hat, unabhängig davon, ob diese intendiert sind oder nicht. Die staatliche Finanzierung und Steuerung kann dabei angebots- und nachfrageorientiert sein; sie kann auf staatliche und nicht-staatliche Anbieter angewendet werden. Im Fokus der nachfolgenden Betrachtungen stehen die nachfrageorientierten Instrumente.³² Ergänzend werden in Kapitel 3 übergreifende Steuerungsaspekte betrachtet.

4.3.1 Steueranreize

Folgt man Barr (1998), dann ist die steuerliche Berücksichtigung von Ausbildungskosten notwendig, sofern man verhindern will, dass sich der Staat einen Teil der Erträge privater Investitionen aneignet. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Ausbildung zu einem höheren Einkommen, geringerer Arbeitslosigkeit oder einer höheren Arbeitsmarktpartizipation führt. In vielen europäischen wie nicht-europäischen Ländern können betriebliche Aus- und/oder Weiterbildungsausgaben daher steuermindernd angesetzt werden. Ein wesentlicher Aspekt ist dabei die Höhe der steuerlichen Abzugsfähigkeit. Während in vielen Ländern, z.B. in Deutschland, nur die Ausgaben in Höhe der tatsächlich angefallenen Kosten angesetzt werden können, erlauben andere Länder, etwa Österreich, die Philippinen oder Brasilien einen Abzug, der über die eigentlichen Kosten hinausgeht, z.B. 120% in Österreich (Dohmen 2007a; FiBS/DIE 2013; PPMI/FiBS 2012).

Auch bezogen auf Steueranreize gibt es Uneinigkeit im Hinblick auf die Effekte. Während eine Weltbankstudie (1997) die Effekte in Malaysia eher kritisch sieht, gehen Leuven/Oosterbeek (2004) teilweise von positiveren Effekten aus, allerdings bezogen auf Individuen. Eine steuerliche Regelung für Unternehmen, durch die die Weiterbildung „Älterer“ in den Niederlanden begünstigt werden sollte, hat demgegenüber nur zu Verschiebungen geführt, d.h. die Weiterbildung wurde lediglich zeitlich etwas nach hinten verschoben, sodass die Altersgrenze erreicht und die Steuervorteile realisiert werden konnten (Leuven/Oosterbeek 2004).

4.3.2 Gutscheine

Wie erwähnt, spielen Gutscheine in der Bildungsfinanzierungsdiskussion der vergangenen 20 Jahre eine besondere Rolle. Folgt man der ökonomischen Denklöge, dann erscheinen sie fast wie ein Wundermittel der Finanzierung: Individuen entscheiden sich auf der Basis von Qualitätsinformationen für den besten Bildungsanbieter, der seinerseits den damit verbundenen Gutschein beim Geldgeber einlöst; seine Finanzsituation verbessert sich umso mehr, je mehr Schüler sich anmelden. Der somit initiierte qualitätsorientierte Wettbewerb führt quasi automatisch zu besserer Bildungsqualität.

³² Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass auch die Angebotsfinanzierung von der Nachfrage abhängig sein kann, wenn z.B. Anbieter in Abhängigkeit von der Teilnehmerzahl oder für die Umsetzung eines bestimmten Bildungsangebots finanziert werden. Hierauf wird an dieser Stelle jedoch nicht weiter eingegangen.

In der bildungspolitischen Diskussion gibt es zwei sich fundamental gegenüber stehende Lager: diejenigen, die Gutscheine positiv bewerten und sie befürworten, und andere, die sie grundsätzlich kritisch sehen und ablehnen. In der Literatur lassen sich Belege für beide Positionen finden, allerdings muss man dabei konstatieren, dass auch die wissenschaftliche Diskussion zu einem erheblichen Teil durch die jeweilige normative Position geprägt wird.³³ Dies erschwert entsprechend die Einschätzung der tatsächlichen positiven oder negativen Wirkungen von Gutscheinen. Hinzu kommt, dass oft auch Informationen zu den Rahmenbedingungen erforderlich sind, um die Validität der Ergebnisse einschätzen zu können. Des Weiteren sprechen viele Hinweise dafür, dass gerade Details über die Richtung und Art der Effekte entscheiden können.

Eine Zusammenfassung der vorliegenden Literatur, auf der Grundlage mehrerer früherer Studien,³⁴ führt zu folgendem Ergebnis:

- Es gibt bisher keinen eindeutigen Nachweis, dass Bildungsgutscheine zu Leistungssteigerungen i.S. besserer Bildungsqualität geführt haben; es gibt sowohl Studien, die bessere Ergebnisse als auch solche, die eher das Gegenteil nahelegen (siehe zusammenfassend etwa Dohmen 2010; Dohmen/Fuchs 2006). Darüber hinaus gibt es Meta-Studien, die darauf verweisen, dass keine (signifikanten) Veränderungen zu beobachten sind (z.B. Rouse/Barrow 2008).³⁵
- Im Hinblick auf die Entscheidungsrationalität ist zu beobachten, dass bildungsnahe Schichten eher von den mit Gutscheinen verbundenen Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen, während bildungsfernere Schichten tendenziell die nächstgelegene Schule besuchen. Nahezu alle Evaluationen zeigen, dass bildungsferne Gruppen unterproportional durch Gutscheine erreicht werden (PPMI/FiBS 2012; FiBS/DIE 2013), wenn diese freiwillig in Anspruch genommen werden können, oder aber bei automatisch zugeteilten Gutscheinen kaum von den Wahlmöglichkeiten Gebrauch machen (Wolter/Messer 2009; Messer/Wolter 2009). Im frühkindlichen und Schulbereich spielt insbesondere die Bildung der Mutter eine besondere Rolle für die Nutzung der Wahlmöglichkeiten.

³³ Vor diesem Hintergrund sei darauf hingewiesen, dass der Verfasser des vorliegenden Hintergrundpapiers die Diskussion über die Einführung von Bildungsgutscheinen in Deutschland maßgeblich mitgeprägt und deren Einführung lange Zeit befürwortet hat. Mittlerweile ist diese Befürwortung auf Grundlage der vorliegenden empirischen Evidenz einer Skepsis gewichen, die sich aus dem bisher fehlenden Nachweis entsprechender Qualitätsverbesserungen, der begrenzten bzw. unterschiedlichen Rationalität der Bildungsnachfrager sowie den erheblichen konzeptionellen Anforderungen daran speist. Davon unabhängig können Gutscheine aber je nach Zielsetzung(en) durchaus ein geeignetes Instrument der Nachfragefinanzierung sein, sofern sie exakt an die vorzufindenden Rahmenbedingungen angepasst werden.

³⁴ Siehe zusammenfassend u.a. Dohmen/Cleuvers 2003a, 2003b; Dohmen 2005b, 2005c, 2007c, 2010, 2013a, die auch Auskunft über die jeweils hinzugezogene Literatur geben.

³⁵ Während z.B. Wössmann zum Nachweis für die von ihm behaupteten positiven Effekte von Wettbewerb und der Existenz von freien Schulen bei staatlicher Finanzierung auf Schülerleistungen auf die Niederlande verweist, kommen u.a. Dijkgraaf/Gradus/de Jong (2012) zu einer deutlich kritischeren Einschätzung. Sie kommen in Teilen sogar zu dem Ergebnis, dass sich die Schülerleistungen durch Wettbewerb verschlechtert haben.

- Der angestrebte qualitätsgetriebene Wettbewerb kommt in ländlichen Regionen nicht zustande, weil es entweder nur eine Schule gibt oder sich die Nachfrage auf mehrere Bildungsanbieter aufteilt, die dann aber u.U. beide finanzielle Probleme bekommen und ggf. schließen.
- Es lassen sich prozyklische Effekte beobachten, so wurden z.B. Bildungsgutscheine der Bundesagentur für Arbeit insbesondere in wirtschaftlich prosperierenden Regionen ausgegeben, während in den wirtschaftlich schwächeren Regionen Ostdeutschlands vergleichsweise wenige Gutscheine ausgegeben wurden (Dohmen 2005a).
- Die Kosten je Schüler/in bzw. je Teilnehmer/in schwanken beträchtlich, sind von verschiedenen Faktoren abhängig (u.a. Dohmen 2005b, 2013a) und können somit weder neutral noch übergreifend festgelegt werden; die daraus resultierende Komplexität erhöht den Administrationsaufwand.
- Qualitäts- und Missbrauchskontrolle sind als ergänzende Bestandteile ebenso erforderlich wie Qualitätsinformationen und ggf. Beratung; diese Infrastrukturelemente erhöhen die Kosten eines entsprechenden Modells. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass Informationssuche und -nutzung selbst bildungsabhängig sind, worin wieder ein segreggierender Aspekt liegt, der sich jedoch auch grundsätzlich kaum ausschalten lässt³⁶.
- Weitere potenzielle Kostentreiber sind Fahrtkosten (Levin 1998), um den Nachfragenden die Wahlmöglichkeit zwischen mehreren Einrichtungen zu geben, andernfalls droht die (theoretische) Möglichkeit eines qualitätsorientierten Wettbewerbs zumindest teilweise ins Leere zu laufen (s.o.).
- Einrichtungen haben einen Anreiz zum „Rosinenpicken“, um leistungsschwächere und sozial benachteiligte Nachfragende auszuschließen, wenn sie davon ausgehen, dass diese entweder ihre Attraktivität für bestimmte andere (und ggf. zahlungskräftige oder leistungsstärkere) Zielgruppen oder ihre tatsächliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigen.

Die vorstehenden kritischen Ausführungen zu Gutscheinen sollen dabei vor allem die Komplexität des Themas und die damit verbundenen Anforderungen an die Umsetzung gerade in Entwicklungsländern verdeutlichen. D.h. es sind sowohl besondere Kompetenzen bei der Entwicklung und konkreten Konzeptionierung des Modells als auch bei seiner Umsetzung, Administration und Evaluation erforderlich, die sich an den praktischen Erfahrungen und weniger an theoretischen Überlegungen orientieren. In den meisten bisher implementierten Fällen, aber auch in der wissenschaftlichen Aufberei-

³⁶ Eine u.U. eher theoretische Möglichkeit besteht in einem Kontrahierungszwang (Dohmen/Fuchs 2007). Ist die Nachfrage größer als das Angebot an Ausbildungsplätzen, sollte die Auswahl z.B. durch eine Lotterie erfolgen, durch die alle Bewerber/innen die gleiche Chance, unabhängig von ihren persönlichen Merkmalen, haben.

tung (z.B. in Evaluationen), zeigt sich ein unzureichendes Verständnis für die Komplexität der Anforderungen.³⁷

Positiv ist hervorzuheben, dass Gutscheine besonders geeignet sind, bestimmte Zielgruppen zu adressieren, ein privatwirtschaftliches oder gemeinnütziges Bildungsangebot zu initiieren sowie die Bildungsanbieter zu einer stärkeren Berücksichtigung der Wünsche und Interessen der Nachfragenden zu „zwingen“. Will man dabei vermeiden, dass Einrichtungen schließen, sobald die Nachfrage ggf. auch nur geringfügig unter dem Kostendeckungsschwellenwert liegt, dann muss der Gutscheinwert einen Aufschlag gegenüber dem unmittelbaren und durchschnittlichen Kostendeckungsbetrag enthalten.³⁸ Jede Festlegung des Nennwertes bedeutet explizit oder implizit eine Entscheidung über durchschnittliche Gruppengrößen bzw. erforderliche Mindestgrößen und damit (indirekt) auch über zentrale Qualitätsparameter.³⁹

4.3.3 Ausbildungsdarlehen

Soweit ersichtlich sind Darlehen bisher noch eher wenig für die berufliche Bildung diskutiert bzw. genutzt worden, sondern vor allem für die Hochschulbildung. Dies dürfte – gerade bezogen auf Entwicklungsländer – auch mit der relativ unsicheren Rentabilität sowie der häufig kritisierten Qualität (schulischer) Berufsbildung zu tun haben. Zu den wenigen Beispielen in industrialisierten Ländern gehören das sog. *Meister-BAföG* nach dem *Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz (AFBG)* in Deutschland, das englische *Personal Career Development Loan (PCDL)* und das australische *VET-Fee Help*. In Großbritannien wurde die Weiterbildungsfinanzierung zum 1. August 2013 weitgehend auf Darlehen umgestellt (siehe hierzu ausführlicher FiBS/DIE 2013).

Es werden zwei grundlegende Konzepte diskutiert: klassische Annuitätendarlehen mit feststehenden monatlichen Rückzahlungsraten und die einkommensabhängig zurückgezahlten Kredite (income-

³⁷ Dies mag in Teilen auch der notwendigen Komplexitätsreduktion bei den Entscheidungsprozessen und/oder den begrenzten Mitteln für die Implementation entsprechender Modelle geschuldet sein. Es ist auch davon auszugehen, dass dies nicht nur für Gutscheine, sondern faktisch für (fast) alle anderen Steuerungsansätze gilt. Hinzukommt, dass interdisziplinäre Forschung zu Fragen der Bildungsökonomie und zur Steuerung des Bildungswesens kaum stattfindet und sich für (junge) Wissenschaftler/innen eine Orientierung am Mainstream anbietet, will man in der fachspezifischen Scientific Community akzeptiert werden.

³⁸ Ein solcher Aufschlag verändert zunächst einmal nur den Schwellenwert im Hinblick auf die Zahl der Teilnehmenden; jedoch ermöglicht er einen Ausgleich zwischen Jahren der Unter- und (geringfügigen) Übernachtung, indem entweder leichter Rücklagen gebildet oder die Rückzahlung von Krediten zur Finanzierung temporärer Verluste ermöglicht werden können.

³⁹ Zwar verweist die Diskussion über den Zusammenhang von Klassengröße und Schülerleistungen darauf, dass (in Grenzen) unterschiedliche Gruppengrößen nicht automatisch zu Veränderungen der Schülerleistungen führen, allerdings ergeben sich daraus, ggf. in Verbindung mit den Wahlentscheidungen und den zugrunde liegenden Kriterien der Nachfragenden, dennoch relevante Parameter, da die Gruppengröße von Eltern bzw. Teilnehmenden durchaus als ein Entscheidungskriterium angesehen wird.

contingent loans).⁴⁰ Der Vorteil Letzterer wird insbesondere darin gesehen, dass sie sich aufgrund der strikt einkommensabhängigen Rückzahlung flexibel an die finanzielle Situation anpassen und ein Überschuldungsrisiko vermeiden. Somit umgehen sie das Problem der Risiko- oder Schuldenaversion. Insbesondere bezogen auf das australische *Higher Education Contribution Scheme* (HECS) wurde argumentiert, dass seine Einführung nicht dazu geführt habe, dass Studierende aus einkommensschwachen Familien vom Studium abgehalten würden (siehe hierzu insbesondere Chapman 2005, 2006; Johnstone 2006). Allerdings lässt sich auch nicht sicher bestimmen, ob sich der Anteil dieser Studierendengruppe nicht ohne die Einführung des Darlehensmodells noch stärker erhöht hätte (Oosterbeek/Patrinós 2008).

Mit Blick auf Entwicklungsländer ist hingegen darauf hinzuweisen, dass die Umsetzung einkommensabhängiger Darlehen vergleichsweise hohe Anforderungen an die Administration stellt, die nicht immer erfüllt werden können. Während dieses Modell aus eben diesem Grund in Äthiopien nicht umgesetzt wurde, scheint es in Namibia relativ gut zu funktionieren (Dohmen 2012a, 2012c).

Ein zentrales Problem von Bildungskrediten sind Ausfallraten, die bei Annuitätendarlehen in Europa zwischen 1% in den Niederlanden und 10% in Schweden sowie in der englischen Region Kent (Cedefop 2012a) und in Entwicklungsländern teilweise bei über 80% liegen (Albrecht/Ziderman 1991; Shen/Zidermann 2008).

Shen und Ziderman (2008) halten aufgrund dieser Zahlungsausfälle fest, dass Kapitalfonds nicht ohne staatliche Zuschüsse als Finanzierungsgrundlage dienen können: Die Verluste aufgrund der fehlenden Tilgungen müssen durch staatliche Subventionen ausgeglichen werden. Durch fehlende Tilgung entstehende Defizite können in fast allen Untersuchungsbeispielen gezeigt werden. Diese sind jedoch noch größer, wenn das Bildungssystem expandiert, wie es in Entwicklungsländern verstärkt der Fall ist.

Soweit das Problem der Risiko- bzw. Schuldenaversion bei einkommensschwachen Schichten (Caetano/Patrinós/Palacios 2011) in Entwicklungsländern von Relevanz ist, sollten diese Gruppen durch spezifische Zuschüsse unterstützt werden.

4.4 Zusammenfassung

Die vorangegangenen Abschnitte enthielten einen stark gerafften Überblick über wesentliche Instrumente nachfrageorientierter Berufsbildungsfinanzierung. Dabei wurde deutlich, dass alle Instru-

⁴⁰ Das intellektuell und konzeptionell überzeugende Konzept von Human Capital Contracts wird an dieser Stelle nicht weiter verfolgt, da es eine transparente und valide Einkommensbestimmung erfordert, die in den meisten Entwicklungsländern fraglich ist. Der Verfasser dieser Studie hat ein vergleichbares Konzept für Deutschland vorgeschlagen (siehe etwa Dohmen 2003a).

mente spezifische Stärken und Schwächen haben, die in der folgenden Übersicht noch einmal zusammenfassend dargestellt werden:

| Finanzierungs-instrument | Stärken | Schwächen |
|----------------------------------|--|---|
| 100% staatliche Zuschüsse | <p>Einfache und zielgruppengenaue Ausgestaltung möglich</p> <p>Erfordern keine Ko-Finanzierung (von unterrepräsentierten Gruppen)</p> <p>Finanzierung bzw. mangelnde Liquidität stellt keine Barriere (für einkommensschwache Gruppen) dar</p> | <p>Große Mitnahmeeffekte, wenn unzureichend zielgruppengenaue ausgestaltet</p> <p>Hoher Administrationsaufwand (wenn zielgruppenspezifisch ausgerichtet)</p> <p>Antragsverfahren ist oft kompliziert</p> <p>Erfordert (meist) aktive Antragstellung von Individuen, was eine zusätzliche Barriere sein kann</p> |
| Bildungsgutscheine | <p>Einfache und zielgruppengenaue Ausgestaltung möglich</p> <p>Können flexibel an unterschiedliche Rahmenbedingungen angepasst werden</p> <p>Nachfrage kann generiert und eine Angebots- bzw. Marktentwicklung vorangetrieben werden</p> | <p>Unterrepräsentierte Gruppen nutzen dieses Instrument i.d.R. unterdurchschnittlich</p> <p>(Ggf. erforderliche) Ko-Finanzierung kann Teilnahme von unterrepräsentierten bzw. einkommensschwachen Gruppen verhindern</p> <p>Große Mitnahmeeffekte, sofern nicht auf unterrepräsentierte Gruppen ausgerichtet</p> <p>Hoher Verwaltungsaufwand (wenn zielgruppenspezifisch)</p> <p>Antragsverfahren ist häufig kompliziert</p> <p>Erfordert (meist) aktive Antragstellung von Individuen, was eine zusätzliche Barriere sein kann</p> <p>Angebot ist meist sehr/zu gering in Regionen mit geringer Bevölkerungsdichte oder für kleine Zielgruppen (mit besonderen Anforderungen), Angebote können dann oft nicht kostendeckend betrieben werden, sofern es keine Kompensationsmechanismen gibt</p> <p>Stellt hohe Anforderungen an staatliche Steuerung und Administration</p> <p>Hohes Risiko von Missbrauch, Betrug und unzureichender Qualität</p> |
| Steueranreize | <p>Ermöglichen Kostenteilung bei teuren Programmen</p> <p>Geringer Administrationsaufwand</p> <p>Ermöglichen auch die Ko-Finanzierung anderer Kosten, z.B. Reise-/Übernach-</p> | <p>Erfordert ein funktionierendes Steuersystem</p> <p>Vorfinanzierung erforderlich, Liquiditätsproblem wird nicht adressiert</p> <p>Steuererstattung bzw. Kostenminderung steigt mit dem Einkommen an</p> |

| | | |
|----------------------------|--|---|
| | tungskosten, Lehrmaterialien etc. | Kein bzw. sehr geringer Anreiz für einkommensschwache Gruppen In vielen Entwicklungsländern gibt es kein funktionsfähiges Steuersystem |
| Kredite | Ermöglichen die Vorfinanzierung teurer Berufsbildungsprogramme Ggf. können auch Lebenshaltungskosten finanziert werden | Risiko- bzw. schuldenaverse Gruppe nehmen kein/kaum Darlehen auf Adverse Selektion bei rein marktlichen Lösungen Administrationskosten sind häufig hoch, insbesondere bei kleinen Nachfragegruppen, woraus hohe Zinsaufschläge resultieren Staatlicher Zuschuss nicht sichtbar, da dieser in geringeren Zinsen resultiert Kreditzins ist höher als Zinssatz für Ersparnisse, woraus ein Nachteil für Kreditnehmer gegenüber Personen (meist aus einkommensschwächeren Gruppen) resultiert, die ihre Berufsbildung aus Ersparnissen bzw. dem laufenden Einkommen finanzieren können, d.h. die Nachfrage ist tendenziell niedriger Bei (hohen) Zinssubventionen kann es zu Mitnahmeeffekten bei Personen kommen, die auf Zinsarbitrage aus sind. |
| Berufsbildungsfonds | Ausgleich zwischen ausbildenden und nicht-ausbildenden Betrieben Ermöglichen Bildungsinvestitionen in Branchen mit hoher Personalfuktuation (z.B. aufgrund starker Projektabhängigkeit) | KMU nehmen Finanzierungsmöglichkeiten selten wahr Häufig hohe Verwaltungskosten Beitrag zur Erhöhung des Ausbildungsangebots unklar |

Tabelle 2: Stärken und Schwächen nachfrageorientierter Finanzierungsinstrumente

Trotz der in der vorstehenden Übersicht aufgeführten und zu beobachtenden Schwächen kommen Darlehen, Fonds und Gutscheine als nachfrageorientierte Instrumente zur Finanzierung der Berufsbildung in Entwicklungsländern in Betracht. Sie ermöglichen die Stärkung der Nachfrage von Individuen wie Arbeitgebern sowie die Entwicklung eines qualitativ hochwertigeren Bildungsangebots in den Betrieben und bei Bildungsanbietern und somit eine Steuerung der Berufsbildung. Es sollte allerdings auch deutlich geworden sein, dass die Umsetzung differenzierte und en detail durchdachte Konzepte erfordert, die die spezifischen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen berücksichtigen.

5. Schlussfolgerungen

Die vorstehenden Ausführungen haben die zentralen Aspekte der nachfrageorientierten Finanzierung nicht-staatlicher Bildungsanbieter überblicksartig dargestellt: Kernaspekte der Handlungslogiken von Bildungsanbietern und -nachfragern, wesentliche Aspekte der Steuerung von Berufsbildungssystemen sowie die Vor- und Nachteile unterschiedlicher privater und/oder öffentlicher Finanzierungsinstrumente. Dabei ist nachdrücklich darauf hinzuweisen, dass die eventuell als sehr kritisch wahrgenommene Herangehensweise an die einzelnen Finanzierungsinstrumente nicht deren grundsätzliche Eignung für eine nachfrageorientierte Finanzierung von Bildungsanbietern infrage stellen, sondern der Komplexität der einzelnen Instrumente Rechnung tragen soll, was in der wissenschaftlichen wie auch nicht-wissenschaftlichen Diskussion ansonsten gerne übersehen wird. Aus meiner Sicht ist eine solch oft recht oberflächliche Behandlung jedoch nicht zielführend, sondern schadet der praktischen Umsetzung meist eher, da zentrale Aspekte ihrer Wirkungsweise – seien es intendierte oder nicht intendierte Effekte – nicht hinreichend berücksichtigt werden. Da die politische, öffentliche wie wissenschaftliche Diskussion über eine Nachfrageorientierung stark normativ geprägt ist, wird das Misslingen schnell als grundlegender Kritikpunkt und Beweis für die generelle Ungeeignetheit eines Instruments genutzt, was einer zielführenden und umsetzungsorientierten Diskussion wenig dienlich ist.

Im Hinblick auf die Umsetzung ist ferner zu beachten, dass die jeweiligen Rahmenbedingungen eine wichtige, wenn nicht gar die zentrale Rolle bei der Einführung oder Anpassung von Finanzierungsinstrumenten darstellen. Ein Instrument, das in einer urbanen Gegend mit vielen Unternehmen und/oder Bildungseinrichtungen sehr gut funktioniert, ist nicht zwingend auch in ländlichen Regionen mit (ohnein) begrenzter Nachfrage geeignet. Auch sind Kostenstrukturen und Durchschnittskosten stark von ausbildungsspezifischen Erfordernissen und (partiellen) „Economies of scale“ abhängig: Einerseits haben größere Bildungseinrichtungen grundsätzliche Größenvorteile, weil sich die Verwaltungsstrukturen auf größere Einheiten verteilen, andererseits haben konkrete Ausbildungsangebote in gewissen Grenzen – und nicht grundsätzlich – „Economies of scale“. Die Entwicklung eines Ausbildungsangebots ist u.U. sehr kostenintensiv, kann anschließend aber für eine große Zahl von gleichförmigen Angeboten genutzt werden. Ausbildungsklassen oder -gruppen benötigen grundsätzlich eine Lehrkraft und einen Unterrichtsraum, deren durchschnittliche Kosten sich dann aber mit jedem/r Teilnehmenden verringern, bis die Gruppe geteilt werden muss, wodurch sich die Kosten unmittelbar verdoppeln. Diese Arten sprungfixer Kosten beeinflussen das Bildungsangebot in erheblichem Maße und werden in der (ökonomischen und politischen) Diskussion häufig vernachlässigt. Erst wenn nach der Teilung eine Gruppengröße erreicht ist, deren Durchschnittskosten dem Nennwert, z.B. von Gutscheinen entsprechen, kann der Bildungsanbieter wieder kostendeckend operieren. Dies führt zugleich dazu, dass das Bildungsangebot weit weniger flexibel ist als gerne angenommen.

Die vorstehenden Ausführungen in dieser Zusammenfassung, aber auch in den vorhergehenden Abschnitten, die im Wesentlichen auf Studien anderer (allgemein bildender) Bildungsbereiche aufbauen, verweisen darauf, dass eine differenziertere Anwendung auf den Berufsbildungsbereich noch aussteht, wobei der heterogeneren und komplexeren Natur der Berufsbildung Rechnung zu tragen ist. D.h. die vorliegenden Erfahrungen mit unterschiedlichen Finanzierungsinstrumenten, insbesondere in Entwicklungsländern, sollten noch stärker zusammengetragen und evaluiert werden, wobei die größte Herausforderung in der Herausarbeitung zentraler Erfolgs- bzw. Misserfolgskriterien liegt. Hierbei sollten insbesondere auch die unterschiedlichen Ausgestaltungsparameter berücksichtigt werden, die bisher nahezu unberücksichtigt geblieben sind, obwohl anzunehmen ist, dass sie von erheblicher Bedeutung für Erfolg bzw. Misserfolg sind.

Im Hinblick auf eine (konkrete) Implementierung sind zudem die jeweils zu erwartenden Effekte vor dem Hintergrund der spezifischen Rahmenbedingungen des Entwicklungslandes bzw. des Einsatzortes zu berücksichtigen. Als ein Beispiel sei auf einkommensabhängige Studiendarlehen verwiesen, die – wie oben erwähnt – in Äthiopien (und vielen anderen) schwach entwickelten Ländern aufgrund fehlender administrativer Rahmenbedingungen nicht eingeführt wurden, während das Instrument in Namibia erfolgreich zu sein scheint (Dohmen 2012a, 2012c). Dies gilt grundsätzlich für die meisten der hier diskutierten Finanzierungsinstrumente. Soweit ersichtlich ist auch die Evaluation von Instrumenten zu Vorfinanzierung von investiven Kosten unterentwickelt.

Davon unabhängig adressiert das vorliegende Papier – auftragsgemäß – eine u.E. sehr zentrale Frage nicht: die Frage nach der möglichen Herkunft weiterer Mittel für einen qualitativen wie quantitativen Ausbau des (Berufs-)Bildungssystems. Geht man davon aus, dass die bisher diskutierten Vorschläge (siehe hier überblicksartig Dohmen 2012b und die dort zitierte Literatur) zwar in der Lage sind, einen Teil der erforderlichen Finanzierungsbeträge zu generieren, allerdings erhebliche Lücken zum insgesamt bestehenden Finanzierungsbedarf bleiben, so könnte dies ein interessanter Aspekt für die deutsche EZ, und insbesondere die deutsche FZ, sein.

Bibliographie

- Albrecht, Douglas, Adrian Ziderman (1991), Deferred Cost Recovery for Higher Education. Student Loan Programs in Developing Countries, World Bank Discussion Paper 137, Washington D.C.
- Barr, Nicholas (1998), The Economics of the Welfare State, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford.
- Caetano, Gregorio, Harry A. Patrinos, Miguel Palacios (2011), Measuring Aversion to Debt: an Experiment among Student Loan Candidates, World Bank Working Paper.
- Cedefop (2012a), Loans for Vocational Education and Training in Europe, Research paper No. 20, Luxembourg.
- Cedefop (2012b), Payback Clauses in Europe, Publications Office of the European Union, forthcoming.
- Chapman, Bruce (2005), Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms, The Australian National University Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper No. 491, Canberra.
- Chapman, Bruce (2006), Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms, in: Eric A. Hanushek, Finis Welch (2006), Handbook of the Economics of Education, Vol. 2, Amsterdam u.a.
- Cunha, Flavio, James. J. Heckman, Lance Lochner, Dimitriy V. Masterov (2006), Interpreting the Evidence of Life Cycle Skill Formation, in: Eric Hanushek, Finis Welch (eds.), Handbook of the Economics of Education, Volume 1, pp. 697-812, Amsterdam et al.
- Dijkgraaf, Elbert, Raymond H.J.M. Gradus and J. Mathijs de Jong (2012), Competition and Educational Quality: Evidence from the Netherlands, *Empirica*, (download available: DOI 10.1007/s10663-012-9195-6) (letzter Zugriff: 17.9.2013).
- Dohmen, Dieter (2003a), Eckpunkte eines StudienCredit-Modells zur Finanzierung der Hochschulen in Baden-Württemberg, FiBS-Forum Nr. 18 (www.fibs.eu).
- Dohmen, Dieter (2003b), Nachfrageorientierte Finanzierung von Kompetenzentwicklungsprozessen, in: Jahrbuch Kompetenzentwicklung 2003, Münster.
- Dohmen, Dieter (2005a), Ökonomisierung und Angebotsentwicklung in der öffentlichen Weiterbildung, Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, FiBS-Forum Nr. 26, Köln (URL: <http://www.fibs.eu>).
- Dohmen, Dieter (2005b), Per-Capita Financing in Basic Education in Tajikistan, FiBS-Forum Nr. 25, Köln (URL: <http://www.fibs.eu>).
- Dohmen, Dieter (2005c), Theorie und Empirie von Bildungsgutscheinen: Was können wir für die deutsche Diskussion lernen?, FiBS-Forum Nr. 27, Berlin (www.fibs.eu).
- Dohmen, Dieter (2007a), Economics of Vocational Education and Training: Introduction and Overview, Kurzstudie im Auftrag der GTZ, Berlin (mimeo).
- Dohmen, Dieter (2007b), Aktuelle Trends in der nachfrageorientierten Finanzierung von Weiterbildung in Europa – Eine Synopse, FiBS-Forum Nr. 40, Berlin (URL: www.fibs.eu).
- Dohmen, Dieter (2007c), Empirische Erfahrungen mit Bildungsgutscheinen: Was können wir für die deutsche Diskussion lernen?, FiBS-Forum in: Recht der Jugend und des Bildungswesen (RdJB), 55. Jahrgang, S. 37-63.
- Dohmen, Dieter (2009), Review of Individual Learning Accounts across Europe, in: Cedefop (ed.), Individual Learning Accounts, Panorama Series, 163, Luxembourg.
- Dohmen, Dieter (2010), Bildungsgutscheine zwischen Theorie und Praxis, in: Heiner Barz (ed.), Handbuch Bildungsfinanzierung, Wiesbaden.

- Dohmen, Dieter (2012a), Durchführung einer Studie zur Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“, Teilstudie 1: Instrumente und innovative Bildungsfinanzierung – Erfahrungen und Analyse, Endbericht, Berlin (unveröff.).
- Dohmen, Dieter (2012b), Durchführung einer Studie zur Bildungsfinanzierung im Rahmen des Sektorvorhabens „Sektorberatung Bildung“, Teilstudie 2: Rechtlicher Rahmen, Nutzeninzidenz und Möglichkeiten zukünftiger Ansätze, Endbericht, Berlin (unveröff.).
- Dohmen, Dieter (2012c), Adult Education Financing Mechanisms in Different Socio-economic Backgrounds, Background Paper für den Second Global Report on Adult Learning and Education (GRALE), Berlin (unveröff.).
- Dohmen, Dieter (2013), The Risk of Per-capita-Financing in Higher Education. The Case of Azerbaijan, Study on Behalf of the Azerbaijan Minister of Finance, FiBS-Forum Nr. 50, Köln (URL: <http://www.fibs.eu>) (i.E.).
- Dohmen, Dieter (2013b): Finanzierung beruflicher Weiterbildung in Deutschland, Report – Zeitschrift für Weiterbildung, 36. Jg, Heft 3/2013, S. 61-84 (i.V.).
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2003a), Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung – Neue Trends für Kindertagesstätte, Schule und Hochschule, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 1, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter, Birgitt A. Cleuvers (Hrsg.) (2003b), Finanzierung von Weiterbildung und lebenslangem Lernen, Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie, Band 2, Bielefeld.
- Dohmen, Dieter, Rocio Ramirez-Rodriguez (2010), Aktuelle Trends der nachfrageorientierten Weiterbildungsfinanzierung in Europa, Gutachten im Auftrag des Deutschen Instituts für Erwachsenenbildung, Berlin.
- Dohmen, Dieter, Dieter Timmermann (2010), Financing Adult Learning in Times of Crises. Background report for the workshop, Brussels 18-19.10.2010.
- Dougherty, Christopher, Jee-Peng Tan (1997), Financing Training: Issues and Options, in: International Journal of Manpower, (1997), Vol. 18, No.1/2, pp. 29-62, MCB University Press.
- FiBS/DIE (2013): Financing the Adult Learning Sector. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission/DG Education and Culture, Endbericht (unveröff.) (i.E.).
- Gill, Indermit S., Fred Fluitman, and Amit Dar (ed.) (2000), Vocational Education & Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets, Oxford University Press, Oxford.
- Heckman, James J., (2013), Auf die Familie kommt es an, in: DIE ZEIT, 20.6.2013 Nr. 26 (URL: <http://www.zeit.de/2013/26/fruehfoerderung-james-heckman/komplettansicht>).
- Johanson, Richard (2009), A Review of National Training Funds, World Bank, SP Discussion Paper No. 0922, Washington.
- Johnstone, Bruce D. (2006), Financing Higher Education: Cost-sharing in International Perspective, Boston College Center for International Higher Education and Sense Publishers, Boston and Rotterdam.
- Leuven, Edwin, Hessel Oosterbeek (2004), Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training, in: Journal of Labour Economics, Vol. 22, No. 2, pp. 461-488.
- Leuven, E. and Oosterbeek, H. (2007). The Responsiveness of Training Participation to Tax Deductibility. Unpublished working paper.
- Levin, Henry M., (1998), Educational Vouchers: Effectiveness, Choice, and Costs, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 17 No. 3, pp. 373–391.
- Mühlemann, Samuel, Juerg Schweri, Rainer Winkelmann, Stefan C. Wolter (2005), A Structural Model of Demand for Apprentices, CESifo Working Paper No. 1417 (www.cesifo.de).

- Mühlemann, Samuel, Stefan C. Wolter, Marc Fuhrer, Adrian Wüst (2007), Lehrlingsausbildung – ökonomisch betrachtet. Ergebnisse der zweiten Kosten-Nutzen-Studie, Zürich.
- PPMI/FiBS (2012), Financing Training. Endbericht einer Studie im Auftrag von Cedefop, Vilnius/Berlin (unveröff.).
- Schönfeld, Gudrun, Felix Wenzelmann, Regina Dionisius, Harald Pfeifer, Günter Walden (2010), Kosten und Nutzen der dualen Ausbildung aus Sicht der Betriebe. Ergebnisse der vierten BIBB-Kosten-Nutzen-Erhebung, Bielefeld.
- Shen, H., A. Ziderman (2008), Student Loans Repayment and Recovery: International Comparisons. Higher Education, 2008, Vol. 57, No 3, p. 315-333.
- Schweri, J., S. Mühlemann, Y. Pescio, B. Walther, S. Wolter, L. Zürcher (2003), Kosten und Nutzen der Lehrlingsausbildung aus der Sicht Schweizer Betriebe, Zürich.
- Tan, Hong W., Indermit S. Gill (2000), Malaysia, in: Indermit S. Gill, Fred Fluitman, and Amit Dar (ed.), Vocational Education & Training Reform: Matching Skills to Markets and Budgets, Oxford University Press, Oxford.
- The World Bank (1991), Vocational and Technical Education and Training. A World Bank Policy Paper, Washington D.C.
- The World Bank (1997), Malaysia: Enterprise Training, Technology, and Productivity, Washington, D.C.
- Wößmann, Ludger (2013), Wer vier Jahre studiert, verdient 40 Prozent mehr, in: Süddeutsche Zeitung, 24. Mai 2013, S. 24 (URL: http://www.cesifo-group.de/de/ifoHome/policy/Staff-Comments-in-the-Media/Interviews-in-print-media/Archive/Interviews_2013/medienecho_ifointerview-sz-24-05-2013.html).
- Wolter, Stefan C., Samuel Mühlemann, Jürg Schweri (2003), Why Some Firms Train Apprentices and Many Others Do Not, IZA-Discussion Paper Series No. 916 (www.iza.org/publications/dps), Bonn.
- Wolter, Stefan C., Paul Ryan (2011), Apprenticeships, in: Eric A. Hanushek, in: Eric A. Hanushek, Stephen Machin, Ludger Woessmann, Handbook of the Economics of Education, Vol. 3, Amsterdam u.a., S. 521-576.